

# 西藏自治区新型城镇化进程的困境与出路

□ 马鸿讚

**【摘要】**城镇化是所有国家迈入工业化、现代化的必经之途,是西藏自治区实现跨越式发展的必由之路。当前西藏城镇化发展滞后,而且受制于经济、环境、人口等因素,无法走传统工业化城镇化的道路。因此,以人为本,走发展民族文化产业、扶持区域特色产业驱动城镇化的新型城镇化道路是西藏自治区实现可持续发展的必然选择。

**【关键词】**西藏 新型城镇化 动力机制 文化产业 困境 出路

**【中图分类号】**F061.5

**【文献标识码】**A

伴随着城镇的建设,人类社会实现了城乡人口的转移,产业结构的调整,经济格局的变化及社会文化的变迁,可以说,城镇化是迈入工业化、现代化的必经之途,也是当前我国扩大内需、推动经济社会转型的重要动力之一。西藏自治区地处我国西南边疆,由于特殊的历史原因和自然环境,导致其经济社会发展落后于内地。只有通过加快城镇化促进西藏自治区经济可持续发展、产业结构合理升级,人民生活水平提高,才能实现建设团结、稳定、文明、富裕、和谐的社会主义新西藏的伟大目标。

## 城镇化的涵义

城镇化,又称为城市化,译自英文词汇Urbanization。自20世纪80年代以来,我国的学者从不同角度对城镇化进行了界定。有学者强调城镇化是农村人口向城市进行转移的过程;有学者则认为城镇化是社会结构的变迁,表现为家庭结构、价值观念、生活方式、文化习俗、宗教信仰等方面的演化;还有学者认为,城镇化是产业结构升级的过程,是农业资源向非农业领域转移的过程。总之,关于城镇化的定义,学术界众说纷纭。

目前,代表性的观点有“城镇化是指农村人口不断向城镇转移,第二、三产业不断向城镇聚集,从而使城镇数量增加,城镇规模扩大的一种历史进程”。这一过程至少包括:第一,人口向城镇的转移和聚集;第二,区域内经济主体由农业经济向非农经济转变;第三,乡村风貌向城镇环境转变,并伴随着地域扩大、景观变化,以及基础设施增加;第四,人们生产、生活方式转变带来的意识形态变化及传播。

2011年,我国城镇化率达到51.27%,城镇人口首次超过农村人口,这标志着我国城镇化建设取得了举世瞩目的成就。这背后却隐藏着征地制度和补偿制度不合理、农民工半市民化、盲目造城、能源耗损、环境污染等一系列问题。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的

决定》中提出“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为本的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力。”新型城镇化既要遵循城镇化的基本规律,同时要体现出以下内容:第一,以人为本,保障农村转移人口的权益;第二,坚持城乡一体,协调发展;第三,注重城镇经济的培育,走绿色、低碳、环保的道路,推动城镇化的可持续。

西藏自治区城镇化由于起步较晚、发展水平低,并受制于地理人文因素的影响,导致其面临着巨大的赶超压力。当前,西藏要在遵循城镇化规律和国家大的战略方针前提下,立足于国情,找到适合自身发展的新型城镇化道路。

## 西藏自治区城镇化的现状与困境

西藏城镇化的历史发展及现状。对西藏的考古表明,自旧、新石器时代起,西藏就有先民居住的痕迹。进入早期金属时期之后,西藏出现了早期城市的雏形——堡垒,到了公元6世纪左右,西藏随着部落联盟的发展,堡垒开始向城市转型。元代之后,以寺庙为中心形成了手工作坊和商业集市的聚集,逐渐发展为拉萨、日喀则、萨迦、江孜、昌都、琼结等历史古城。由于封建农奴制对生产力的束缚,致使当时的城镇发展落后,不仅数量少,规模小,基础设施建设也很不完善。

西藏和平解放之后,在中央政府的大力支持下西藏才开始现代意义上的城镇建设。1951年至1959年,中央政府投入巨大人力、物力贯通青藏、川藏、新藏等公路,并在公路沿线对原有村落进行扩建,形成了八一镇、江达镇、当雄镇、羊八井镇等新兴城镇。

民主改革之后,经国务院批准,在西藏自治区设7个地市和72个县,中央投入大量资金进行基础设施、机关用地、居民住宅建设及防洪设施的修建。自此西藏城镇规模有了较大发



展,现代城镇在西藏出现。十一届三中全会之后,党中央三次召开西藏工作座谈会,制定了一系列特殊的援助政策,西藏经济社会进入快速发展时期。目前为止,西藏已建成拉萨、日喀则两市,72个县城,140个建制镇,并构建以拉萨市为中心,地区行署所在城镇为次中心,县城及较大建制镇为三级中心的城镇体系。

西藏城镇化的困境。西藏经济发展滞后,产业结构不合理,地广人稀,环境脆弱,导致西藏城镇化道路困难重重。

一是城镇化发展水平低,发展速度慢。有关数据显示,截止2012年底,我国共有总人口135404万人,城镇人口71182万人,城镇化率达到52.57%。同期西藏总人口307.62万人,城镇人口69.98万人,城镇化率22.70%。此外,从1990~2012年,全国城镇化率由26.41%提高到52.57%,年均增长1.19%。同一时期,西藏的城镇化率由16.40%提高到22.70%,年均增加0.29%,仅为全国平均水平的24.36%。可见西藏城镇化发展严重滞后于全国平均水平。

1979年,美国城市地理学家诺瑟姆(Ray.M.Northam)通过研究各国城镇化率的变化发现:城镇化进程具有阶段性,城镇化率小于30%的时候为起步期,30%~70%之间为加速期,超过70%为成熟期。由此可知,西藏当前处于城镇化起步阶段,呈现传统农业社会状态,城镇发展水平低,城镇化缓慢。

二是城镇规模小,辐射功能弱。西藏城镇的规模偏小,各城镇人口规模差距较大。总人口超过20万的城镇只有拉萨市,总人口在5至20万之间的只有日喀则市,总人口在2至5万之间的有昌都、那曲、八一、泽当,总人口在9000至2万之间的有江孜、扎塘、莫洛、噶托、东嘎、烟多和孜托,其他城镇人口均在万人以下,区内规模小于2000人的城镇占城镇总数的55%以上。

总体而言,西藏没有人口50万以上的大型城市,中小城镇数量也很少,无法形成大、中、小城市合理衔接,城镇体系发育不完善,难以覆盖地域辽阔的西藏,也很难起到吸纳剩余劳动力,带动周边地区经济发展的作用,城镇的功能受到严重削弱。

三是城镇职能单一,缺乏城镇化的内在动力机制。当前区内的主要城镇基本上都是自治区首府或地区行署所在地,这是因为西藏城镇的发展与政权建设紧密相关。西藏的城镇大多是依托当地农业经济基础及内地援助发展起来的,在其行政职能的影响下,能够优先获得各种资源的供给,发展为各区域内政治经济文化中心。

这种发展模式导致城镇职能中行政管理职能占据核心地位。各市镇以农业为基础产业,产业结构相似,经济环境相对封闭,导致各城镇没有具有地方特色和比较优势的战略支撑产业,无法形成城镇间分工协作,城镇化进程缺乏内在的动力机制。

## 西藏城镇化发展滞后的制约因素

经济因素分析。经济基础薄弱是制约西藏城镇化的根本原因。区域经济发展是城镇化的根本动因,受限于历史原因和自然地理条件,西藏经济发展始终处于相对落后状态,严重制约了区域内城镇的发育和发展,导致城镇化进程缓慢。从经济总量来看,2012年西藏地区生产总值为701.03亿元,人均地区生产总值为22936万元,人均居民消费水平为5339.5元,在统计内31个省、市、自治区中分列第31位、第28位、第31位。

英国经济学家克拉克(Colin Clark)根据产业产值结构的演化,总结出以第一次产业为主向以第二次产业为主、继而向以第三次产业为主转变的产业结构合理化和高度化的规律。从产业结构来看,2012年西藏第一、第二、第三产业的产值比重为11.5:34.6:53.9,呈现出“三二一”特征,与之相对的是西藏三大产业吸纳就业人口的比重为46.3:13.4:40.3,可见大量就业人口仍集中在农业领域,因此西藏“三二一”的产业结构不是产业高度化的标志。实际上,西藏产业结构呈畸形发展,第一产业生产方式落后,农产品品种单一,畜牧业、林业、渔业属于粗放式发展并处于起步阶段;第二产业结构失衡,工业产值偏低而建筑业产值畸高,国有经济占据绝对优势,非公经济比重很低;第三产业虽然发展迅速,但是却是以交通运输、商业贸易等传统服务业为主,缺乏工业化的支撑,新兴服务业产值低、质量差,导致第三产业“虚高”。

总之,西藏的经济基础薄弱,产业结构不合理,居民收入水平不高。这导致西藏缺乏足够的资金进行城镇建设和产业发展。此外,由于经济不发达,使得就业岗位少,农民缺少通过就业实现城镇转移的途径,也没有自发进行城镇化转移的动力。

环境因素分析。一是自然环境。西藏有120余万平方公里,占我国总面积的12.5%。从自然条件来看,西藏虽然幅员辽阔,但海拔4000米以上的区域占到了86.1%,地形复杂,有大量的冻土,山脉、高原、河谷交错穿插,可利用的土地资源有限。从气候条件来看,作为世界的第三极,西藏空气稀薄,气候类型复杂,雨量分配不均,不利于人类居住活动。

二是区位环境。西藏地处我国西南边陲,地形复杂,远离国内核心经济区,交通不发达。2012年,西藏客运量达3849万人,铁路客运量110万人,公路客运量3739万人,货运量1127万吨,铁路货运量85万吨,公路货运量1042万吨,均排在31个省、市、自治区的最后一位。区内外人力、物流流通不活跃,城乡间人口、物资流通不畅。落后的交通条件严重制约了西藏城镇的建设和发展。

人口因素分析。西藏居民,尤其是少数民族居民,很多长期生活在落后的边远地区,由于交通不便,教育水平不高,导致其思想观念落后,文化水平和职业技能很低,城镇意识和商

品经济意识不强,难以适应城镇的生活。根据第六次人口普查公报,西藏每10万人,具有大学文化程度有5507人,具有高中文化程度有4364人。全国每10万人中具有大学文化程度有8930人,具有高中文化程度有14032人。西藏大专及以上学历人口占6岁及以上人口比重仅为6.11%,全国为9.53%;西藏文盲人口占15岁及以上人口比重为32.29%,远远高于全国4.88%平均水平。西藏的人力资源素质低,当地居民缺乏应对产业结构升级和城镇化的技能,严重制约了农牧区剩余劳动力向城镇的转移。

文化因素分析。城镇化既是人口的转移、产业的升级的过程,也是传统文化向城市文化变迁的过程。藏族传统文化是藏族人民创造和发展的、独具特色又丰富多彩的民族文化,蕴含着宝贵的精神资源,是民族智慧的结晶,是西藏经济社会发展的内在源泉。同时,传统文化也不可避免的存在着缺陷,阻碍了城镇化的发展。西藏人民长期以来以农牧业为主的生产方式,形成了依附于土地和草场的经济文化。尤其是从事牧业生产的牧民,其居住地的季节流动性很大,这就与城镇化发展所需的人口聚居和产业聚集形成了矛盾。逐水而居的游牧观念一定程度上制约了牧区剩余人口向城镇的转移。

## 西藏新型城镇化的发展策略

建立“产城融合”的城镇化动力机制。2012年中央经济工作会议和农村工作会议提出,要以城镇为基础,发展适合本地区的产业,推进城镇与产业的融合,促进农民的市民化,实现人、城市和产业的协调和可持续发展。城镇的可持续发展必需有支撑产业作为城镇化的核心动力。西藏生态环境脆弱,近年来随着全球气候变暖和农牧区人口增加,加上以初级资源开采为主的生产方式,农牧民过度放牧等因素导致环境急速恶化,这都意味着西藏不具备走传统工业化道路的基础。因此,西藏需根据自身的资源、区位等条件发展具有地方特色的产业,将资源优势转化为经济优势。

以人为本促进农村转移人口的市民化。农牧区剩余人口向城镇转移不仅仅是单纯的移居,而是让流动人口从经济、生活、文化等方面融入城市,实现农村人口市民化。要实现该目标,必须在经济上保障这一特殊人群的生存发展。首先政府应尽快完善农地征地补偿和安置补助制度,保证失地农牧民获得合理的安置补偿费用;其次,针对农牧民文化水平不高、缺乏职业技能、再就业困难的情况,政府应积极开展各类语言培训、技能培训、职业资格培训、手工工艺培训等,提高农牧民的技能和谋生能力,组织其参与劳动力市场,并建立就业信息平台,促进其就业;再次,当前西藏农牧区社会保障制度还不完善,必需加快农牧区社保体系的构建及与城镇社保制度的衔接,让农牧民享受与城镇居民相同的福利;最后,对开办家庭

旅馆,开设唐卡、氍毹等民族手工业的自主创业者,政府应给予政策的支持和税收的优惠,甚至可以采取低息贷款及成品集中销售的方式,帮助农牧民创业成功。

以城镇化保护文化遗产和民族特色。近年来,我国城镇化快速推进,但经过重新规划的城市或新建的城镇都呈现出工业时代标准化生产的特点,在建筑设计形式、城市规划格局都缺乏历史的传承和人文精神的体现,加剧了人和城市的疏离甚至对立。可见在城镇化过程中,必需加强对城市文化的关注。西藏拥有独特历史文化,形成了独具民族特色的人文景观、建筑特色和城市风貌,这种特色与少数民族在饮食、宗教、生活等方面的特殊需求相契合,有利于转移人口的融入。因此,西藏的城镇建设和规划要有利于传统民族文化的传承,形成对民族特色文化的开发、保护及利用的良性循环。一方面,应该以璀璨的民族文化为基础发展特色文化产业,开发文化产业的产业链,形成文化经济,转移农牧区剩余劳动力,使之成为城镇化的内在动力;另一方面,应以城镇为依托,通过民族文化活动,增进居民间日常交流,拉近居民的情感和心理距离,使得农牧民可以融入新的生活环境。

援助政策的调整。西藏经济发展落后,财政资金缺乏,公共基础设施与基本公共服务的供给不足,导致西藏的城镇化需要中央政府和兄弟省市的援助。传统的援助多为无偿赠与和支援,在援建项目的建设过程中,有些对口援助主体甚至自带项目、设计和施工,导致援建项目与西藏经济社会互动少、产生影响小。目前西藏的基础设施和交通运输条件已经改善,援助方和西藏可以建立良性互动的关系。政府的援藏资金应投入城镇基础设施和城镇规划,改善民生的公共服务,培育和扶持有内在增长潜力的产业等方面,挖掘城镇经济内涵,提高城镇对流动人口的容纳能力。此外,援助方还可以鼓励各种经济成分,尤其是非公经济,进入西藏投资兴办实业或进行商贸交易,实现资源联合开发和经济共同发展,增强西藏城镇的经济活力和自我发展能力。人民编译

(作者为西藏民族学院财经学院讲师,厦门大学经济学博士研究生)

### 【注释】

游涛:“浅谈西部民族地区城镇化”,《贵州民族研究》,2008年第1期,第130页。

数据来源于《中国统计年鉴2013》和《西藏统计年鉴2013》。

数据来源于《西藏自治区2010年第六次全国人口普查主要数据公报》、《2010年第六次全国人口普查主要数据公报》及《中国2010年人口普查资料》。

责编/张蕾